

Lockruf des Wirtschaftswachstums

Singapur und die ›beiden‹ China – ein Verhältnis im Wandel

Mehr als drei Jahrzehnte währt die enge Zusammenarbeit zwischen Singapur und Taiwan nun schon, und in den zurückliegenden Jahren hat der Stadtstaat regelmäßig Teile seines Militärs für Übungszwecke und gemeinsame Manöver nach Taiwan geschickt.

Rolf Jordan

In der Hochphase der Operation Starlight hat Singapur dabei mehr als 15.000 Soldaten und Militärexperten für Manöver in seinen drei Militärcamps in Taiwan stationiert. Eine Zusammenarbeit, die für beide Seiten mit Vorteilen verbunden war: Während sich dem Stadtstaat so die Möglichkeit zu ausgedehnten Manövertätigkeiten bot, die aufgrund der begrenzten Fläche des Stadtstaates im eigenen Land nicht möglich waren, profitierte Taiwan von der engen bilateralen Zusammenarbeit, die besonders nach dem Ausscheiden aus den Vereinten Nationen zugunsten der Volksrepublik China 1975 von großer Bedeutung war. Neben der militärischen entwickelte sich rasch auch eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit beider ›Tigerstaaten‹, und heute steht Taiwan auf der Liste der wichtigsten Handelspartner Singapurs immerhin an achter Stelle.

Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung mit der Volksrepublik China ist in den letzten Jahren die Kritik aus Beijing an der militärischen Zusammenarbeit zwischen Singapur und dem als ›abtrünnige Provinz‹ betrachteten Taiwan gewachsen. Vor allem seit Taiwans Regierung einen Unabhängigkeitskurs gegenüber der Volksrepublik verfolgt, nutzt die Regierung in Beijing ihre wachsende wirtschaftliche Bedeutung, um auf den Stadtstaat Druck auszuüben, die militärischen und wirtschaftlichen Bande nach Taiwan zu lockern und sich gegenüber dem Inselstaat politisch und wirtschaftlich neu zu positionieren. Lange Zeit begegnete Singapur der Kritik aus Beijing da-

durch, die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Taiwan eher herunterzuspielen, um die eigenen wirtschaftlichen Ambitionen in der Volksrepublik nicht zu gefährden und die militärischen Beziehungen zu Taiwan möglichst lange aufrecht erhalten zu können. In den letzten Jahren ist aber gerade in diesem Bereich ein sukzessiver ›Rückzug‹ Singapurs aus Taiwan zu beobachten. Singapurs Militär nutzen für ihre Manöver mittlerweile verstärkt Ressourcen in Australien, Neuseeland, Brunei und Thailand. Ein entsprechendes Abkommen mit Indien wird derzeit ratifiziert und ein Angebot aus der Volksrepublik China, künftig Militärmanöver auf der südchinesischen Insel Hainan durchzuführen, soll auch schon vorliegen.

Chancen und Risiken zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen

Wirtschaftliche Überlegungen bestimmen immer stärker die außenpolitischen Schritte des Stadtstaats. Denn seit den späten 90er Jahren ist es zu einer expansiven Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen dem Stadtstaat und der Volksrepublik China gekommen und eine immer größere Zahl von Unternehmen aus Singapur hat die Volksrepublik als Investitionsstandort entdeckt. Dabei sind es vor allem staatliche und teilstaatliche Firmen, die in den letzten Jahren umfangreiche Investitionen sowohl im Industriesektor, als auch im Finanzsektor Chinas getätigt haben, während die oftmals kleineren Privatunternehmen in Singapur an diese Entwicklung bisher nicht anknüpfen konnten. Der zur Staatsholding Temasek gehörende Industrieparkentwickler SembCorp ist dabei ebenso in China engagiert, wie die staatseigene Port of Singapore Authority (PSA), die unter anderem über Anteile am Guangzhou Harbour Bureau, am Exportwachstum der Perlfussregion im Süden der Volksrepublik, partizipiert. In dieser Region

Der Autor ist Sozialwissenschaftler und Vorsitzender der Südostasien Informationsstelle im Asienhaus und bereitet zurzeit ein Forschungsprojekt zu Informalität im Prozess der Megacity-Entwicklung im Perlfussdelta Südchinas vor.

allein werden heute mehr als 30 Prozent aller Industrieprodukte Chinas gefertigt und für die Anlieferung von Komponenten und die Verschiffung der Exportgüter sind riesige Kapazitäten nötig.

Bereits in den späten 90er Jahren hatte sich die Volksrepublik zu einem bevorzugten Investitionsstandort für Unternehmen der verarbeitenden Industrie, auch aus dem Hightech-Bereich, entwickelt, dem gegenüber konnten sich die Länder Südostasiens nur schwer als alternative Standorte positionieren. Immer mehr multinationale Industrieunternehmen zogen ihre Fertigungsanlagen auch aus Singapur ab, um fortan in den Sonderwirtschaftszonen der Volksrepublik zu produzieren. Singapurs Entwicklungsplaner reagierten auf den Rückgang ausländischer Direktinvestitionen und massive Arbeitsplatzverluste in der Computerindustrie unter anderem mit dem Aufbau von Industrieparks in anderen Ländern der Region. Und so errichteten staatliche Entwicklungsunternehmen aus Singapur ihre Industrieparkprojekte auch in der Volksrepublik China, um von der Auslagerungspolitik der multinationalen Unternehmen und dem Wirtschaftsboom der Volksrepublik zu profitieren. Zu den größten dieser Industrie-

nehmen als erhofft siedelten ihre Produktionsstätten im SIP an. Wesentlicher Grund für den Misserfolg war ein nahezu identischer Industriepark in unmittelbarer Nähe zum SIP, der von den lokalen Behörden Suzhous betrieben wurde. Denn während Singapurs Regierung die Planung am Suzhou Industrial Park in enger Kooperation mit der Zentralregierung in Beijing vorangetrieben hatte, hatten gleichzeitig lokale Entwicklungsplaner die Chancen einer größeren wirtschaftspolitischen Autonomie der Provinz- und Lokalregierungen genutzt und einen eigenen Industriepark entwickelt und eröffnet, der ähnlich ausgestattet war wie der von Singapur betriebene SIP, jedoch ausländischen Unternehmen deutlich günstigere Standortbedingungen als dieser bot.

Mehr als zwei Jahre dauerte der Streit zwischen Singapur und der chinesischen Regierung, ohne dass die aus Sicht der Regierung in Singapur gravierenden Probleme des Industrieparks gelöst werden konnten. Die im Industriepark angesiedelten ausländischen Unternehmen, allen voran die wenigen Firmen aus Singapur, klagten darüber, dass die chinesische Seite es versäumte, Fachkräfte in ausreichendem Maße bereitzustellen und die notwendige Infrastruktur weiter auszubauen. Aufgrund der anhaltenden Schwierigkeiten beschloss die Regierung in Singapur schließlich 1999, nur zwei Jahre nach der Eröffnung, ihre Mehrheit an dem Industriepark von 65 Prozent der Unternehmensanteile gegen eine Minderheitsbeteiligung von 35 Prozent einzutauschen und den lokalen chinesischen Behörden die Mehrheit an dem Industrieparkprojekt zu überlassen. Nach unabhängigen Schätzungen hatte der Industriepark von Beginn an jährlich etwa 23,5 Millionen US – Dollar Verlust gemacht, und auch nach dem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse verzeichneten die Betreiber noch hohe Verluste von jährlich etwa 90 Millionen US – Dollar. Grund genug für die Regierung in Singapur, sich 2001 aus dem Gemeinschaftsprojekt zurückzuziehen und den Industriepark in die vollständige Kontrolle der chinesischen Regierung zu übergeben.

Der Suzhou Industrial Park ist bis heute sicherlich der bedeutendste Fehlschlag der Regierung Singapurs in China, aber sicherlich nicht der einzige. Da über die Investitionstätigkeiten staatlicher Unternehmen jedoch in Singapur in der Regel kaum öffentliche Debatten geführt werden, ist das Ausmaß dieses Engagements ebenso unbekannt wie die daraus für die Staatsunternehmen und den Staatshaushalt möglicherweise entstandenen Verluste. Dass Singapurs staatlicher Unternehmenssektor auch über das Beispiel SIP hinaus auf Schwierigkeiten bei seinen Bemühungen trifft, in der Volksrepublik zu investieren, zeigt unter anderem das aktuelle Beispiel der Development Bank of Singapore (DBS), der es trotz hohem Kapitaleinsatz nicht gelungen war, einen größeren Anteil der Bank of China zu erwerben. Der Hauptanteilseigner der Bank, China Huijin Invest-



Werbung für den Suzhou Industrial Park

Foto: Archiv

parkprojekte gehörte dabei sicherlich der Suzhou Industrial Park (SIP) in der Nähe von Shanghai. Der Industriepark war bereits 1994 als Vorzeigeprojekt für eine zukünftige enge Wirtschaftskooperation zwischen China und Singapur fertig gestellt worden. Doch der Park wurde schnell auch zu einem Beispiel für die enormen wirtschaftlichen Risiken, die mit einem Engagement in der Volksrepublik China verbunden waren.

Bereits wenige Monate nach Eröffnung des Industrieparks zeigte sich, dass die Entwicklung weit hinter den Erwartungen zurückblieb. Nur ein kleiner Teil der ursprünglich geplanten Flächen konnte erschlossen werden und wesentlich weniger Unter-

ment, hatte sich besorgt darüber gezeigt, dass mit dem Investment der staatlichen Temasek Holding, zu der die DBS gehört, die Regierung Singapurs Einfluss auf die Geschäfte von Chinas größtem Kreditinstitut erlangen würde.

Trotz solcher Hindernisse und Rückschläge bleibt die Volksrepublik China aber auch in Zukunft einer der wichtigsten Investitionsstandorte und Handelspartner für Singapur. Dies wird nicht zuletzt an dem anhaltenden Bemühen um den Abschluss eines Freihandelsabkommens (FTA) mit China deutlich, der zu einem weiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Staaten beitragen soll. Das Abkommen soll nicht nur den Handel Singapurs mit China verbessern und Investitionen in der Volksrepublik erleichtern, sondern auch mehr Investitionen chinesischer Unternehmen nach Singapur holen. Bisher wurden die Verhandlungen um einen Freihandelsvertrag aber zumeist überlagert durch die Kritik der Regierung in Beijing an Singapurs militärischer Kooperation mit Taiwan und dem zunehmenden wirtschaftlichen Druck, den die Volksrepublik ausübt, um Singapur zu einer veränderten Politik gegenüber Taiwan zu bewegen.

Eine bestenfalls desinteressierte Bevölkerung

In großen Teilen der Bevölkerung wird das wirtschaftliche Engagement der Regierung und ihrer Unternehmen eher mit Desinteresse betrachtet, da es über Art und Umfang dieses Engagements in der Regel kaum verlässliche Informationen gibt. Dagegen haben die Oppositionsparteien in den letzten Jahren die bekannt gewordenen Verluste, die staatliche Unternehmen in China erwirtschafteten, immer wieder zum Anlass genommen, die mangelnde Transparenz des staatlichen Unternehmenssektors und seiner Auslandsaktivitäten anzuprangern und auf die Risiken der von der Regierung mit öffentlichen Mitteln verfolgten Investitionspolitik für die Sicherheit der öffentlichen Haushalte und die Alterssicherung der Bevölkerung in Singapur hinzuweisen.

Zwar ist es der Regierung und dem staatlichen Unternehmenssektor gelungen, durch strategische Investitionen in den Wachstumsbranchen der Volksrepublik am Wirtschaftswachstum Chinas zu partizipieren, doch durch dieses Engagement sind in Singapur bisher kaum Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang entstanden, um die Arbeitsplatzverluste der letzten Jahre im Produktionsbereich auszugleichen. Für viele vor allem niedrig qualifizierte, ältere Arbeitnehmer bedeutet der wirtschaftliche Erfolg der Volksrepublik bisher in erster Linie eine Zunahme von Arbeitslosigkeit und eine Verschlechterung der Einkommensbedingungen in Singapur. Es darf mit Recht bezweifelt werden, ob die sozialen Kosten dieser Entwicklung durch die ökonomischen Gewinne

der staatlichen Unternehmen in China wirklich kompensiert werden können – auch ohne Einbeziehung der hohen wirtschaftlichen Risiken dieses Auslandsengagements.

Deutliche Kritik hat dagegen seit den 1990er Jahren die gezielte Anwerbung von Fachkräften aus China hervorgerufen. Nachdem der Stadtstaat im Vorfeld der Rückgabe Hongkongs an die Volksrepublik China 1997 – damals im Wesentlichen noch mit wenig Erfolg – vermögenden Hongkong-Chinesen die Übersiedlung nach Singapur ermöglichte, gab es in den Folgejahren immer wieder Phasen der Anwerbung von qualifizierten Facharbeitern aus China. Den dringend benötigten Fachkräften wurde dabei zugleich die Möglichkeit eröffnet, ein dauerhaftes Niederlassungsrecht im Stadtstaat (Permanent Resident Status) zu erlangen – ein Angebot, das gerade bei der malaiischen und indischen Bevölkerungsgruppe Ängste schürte, dass die Regierung die ethnische Balance im Stadtstaat, durch die gezielte Anwerbung ethnischer Chinesen, zu ändern versuchen könnte. Eine durchaus begründete Angst, angesichts der bei Teilen der chinesischen Bevölkerungsmehrheit anzutreffenden Befürchtung, die anhaltend niedrige Geburtenrate gerade der Chinesen in Singapur könne in naher Zukunft die für diese Bevölkerungsgruppe bisher komfortablen politischen Mehrheiten in Frage stellen.

Fazit

In ihrer betont wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik wird die Regierung Singapurs auch in den kommenden Jahren großes Interesse daran haben, ihre Beziehungen zur Volksrepublik China weiter auszubauen. Und angesichts des noch immer vielversprechenden Wachstums in China werden der Stadtstaat und seine staatlichen Unternehmen dabei auch bereit sein, die bestehenden großen wirtschaftlichen Risiken dieses Engagements einzugehen – auch gegen alle Kritik im eigenen Land an der mangelnden Transparenz in der Verwendung öffentlicher Mittel. Bisher zeichnet sich dabei nicht ab, dass die sozialen Kosten dieser Entwicklung und die ethnisch-kulturellen Implikationen einer engeren Anbindung des Stadtstaats an die Volksrepublik China zu nennenswerten innenpolitischen Widersprüchen und Spannungen führen werden, die zu einer Neubewertung des wirtschaftspolitischen Engagements der Regierung Singapurs in China führen könnten. Ein abruptes Ende des Booms in China, das sicherlich schwerwiegendere weltwirtschaftliche Folgen hätte als die Asienkrise der späten 1990er Jahre, würde aber auch Singapur in eine kaum zu bewältigende Krise stürzen.